

Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen

dr. M.A. Allers
dr. C. Hoeben

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 04-04
Mei 2004

ISBN 90 76276 33 1

© COELO, Groningen 2004

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoudsopgave

0. Voorwoord	4
1. Inleiding	5
2. Ontwikkeling, spreiding en relatief belang van gemeentelijke lasten	6
2.1. Inleiding	6
2.2. Ontwikkeling gemeentelijke woonlasten	6
2.3. Woonlastenstijging als inflatieaanjager?	7
2.4. Spreiding gemeentelijke woonlasten	7
2.5. Gemeentelijke en andere bijkomende woonlasten	8
2.6. Aandeel gemeentebelastingen in totale belasting- en premieopbrengst	10
2.7. Conclusie	11
3. Ontwikkeling OZB-tarieven 1997-2004	13
3.1. Inleiding	13
3.2. Tariefontwikkelingen	13
3.3. OZB als inflatieaanjager?	15
3.4. Conclusie	15
4. Achtergronden bij de hoogste en de laagste tariefmutaties	16
4.1. Inleiding	16
4.2. Sterke tariefverhoging 2004	16
Kenmerken gemeenten	16
Redenen volgens gemeenten	19
4.3. Tariefontwikkeling 1997-2004	22
4.4. Geen of geringe tariefverhoging 2004	24
Kenmerken gemeenten	24
Redenen volgens gemeenten	26
4.5. Conclusie	27
5. Het vliegwieleffect	28
5.1. Inleiding	28
5.2. Het vliegwieleffect	28
5.3. Een cijfervoorbeeld	29
5.4. Conclusie	29
6. Samenvatting en conclusies	31
6.1. Ontwikkeling, spreiding en belang gemeentelijke woonlasten en belastingen	31
6.2. Ontwikkeling OZB-tarieven	31
6.3. Achtergronden grootste stijgingen en dalingen OZB-tarieven	31
Sterkste tariefverhogingen	32
Tariefverlaging of verhoging beneden inflatieniveau	32

0. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Doel van het onderzoek is het vergaren van informatie waarmee de discussie over de ontwikkeling van de gemeentelijke tarieven kan worden gevoed.

De auteurs danken Jolanda Hoefnagel van het CBS voor het leveren van gegevens over de gemeentelijke belastingopbrengsten. Eduard Gerritsen, Cees Sterks en Robbert Verkuijlen hebben een eerdere versie van dit rapport van commentaar voorzien. Eventuele resterende onvolkomenheden komen voor rekening van de auteurs.

1. Inleiding

De gemeentelijke belastingen liggen vanaf diverse kanten onder vuur. De discussies op dit terrein zouden echter aan kwaliteit winnen wanneer zij meer op feiten, en minder op emoties, worden gestoeld. Zo zou de argeloze krantenlezer de indruk kunnen krijgen dat:

- Burgers jaarlijks een rib uit hun lijf kwijt zijn aan gemeentelijke lasten;
- Deze lasten de pan uit rijzen;
- Stijgende gemeentelijke woonlasten de inflatie opjagen;
- Lastenverschillen tussen gemeenten enorm zijn en steeds verder toenemen;
- Gemeentelijke belastingen omvangrijk zijn in vergelijking met rijksbelastingen;
- De OZB-tarieven zonder reden elk jaar verder worden verhoogd;
- Een grote tariefverhoging niet kan zijn veroorzaakt door een relatief kleine financiële tegenvaller.

Toch is geen van bovenstaande beweringen juist.

Dit rapport heeft als doel de discussie over de gemeentelijke belastingen te voeden met relevant feitenmateriaal. De opzet is als volgt. Hoofdstuk 2 laat zien hoe sterk de gemeentelijke woonlasten sinds 1998 zijn gestegen, hoe groot de verschillen tussen gemeenten zijn, en wat het relatieve belang is van de gemeentelijke woonlasten in relatie tot andere bijkomende woonlasten (zoals water en energie), en van de gemeentelijke belastingopbrengst in verhouding tot de totale belastingopbrengst.

In hoofdstuk 3 zoomen we in op de belangrijkste gemeentelijke belasting, de OZB. We gaan na hoe veel de tarieven van deze belasting de afgelopen periode zijn verhoogd, en hoezeer deze tariefstijging verschilt tussen gemeenten.

Omdat blijkt dat deze stijging vrij gelijkmatig over de gemeenten is verdeeld, zoomen we in hoofdstuk 4 nog een stukje verder in, en gaan we na wat de achtergronden zijn van de grootste tariefverhogingen en –verlagingen. Dit doen we door de kenmerken van de betrokken gemeenten te vergelijken, en door de gemeenten zelf te vragen wat de redenen voor de tariefveranderingen waren.

Tot slot bespreken we aan de hand van een actueel voorbeeld het zogeheten vliegwieleffect: het verschijnsel waardoor een op zichzelf vrij kleine financiële tegenvaller of uitgavenverhoging tot een aanzienlijke tariefstijging leidt.

Het rapport wordt afgesloten met een samenvatting en enkele conclusies.

2. Ontwikkeling, spreiding en relatief belang van gemeentelijke lasten

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk geeft eerst een overzicht van de ontwikkeling van de totale gemeentelijke woonlasten sinds 1998: in absolute zin en gecorrigeerd voor inflatie, BBP-groei en de groei van het beschikbaar inkomen. Dan wordt de bijdrage van de woonlastenstijging aan de inflatie berekend. Vervolgens wordt de spreiding van de woonlasten (en de ontwikkeling hierin) tussen gemeenten geanalyseerd. Daarna vergelijken we de ontwikkeling van de gemeentelijke woonlasten met die van andere bijkomende woonlasten (water, energie, eigenwoningforfait). Ten slotte gaan we na wat het aandeel is van de gemeentelijke belastingen is in het geheel van de belasting- en premieheffing.

Als maatstaf voor de gemeentelijke woonlasten nemen we het bedrag aan OZB, reinigingsheffing en rioolrecht dat een meerpersoonshuishouden in een woning met een voor de betreffende gemeente geldende gemiddelde waarde jaarlijks moet betalen. Eigenarenheffingen en gebruikersheffingen zijn samen genomen, en de Zalmsnip (45 euro regeling) is er van afgetrokken.¹

2.2. Ontwikkeling gemeentelijke woonlasten

Figuur 1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de gemeentelijke woonlasten voor de jaren 1998 tot en met 2004.²

De blauwe lijn laat zien dat de gemiddelde gemeentelijke woonlasten zijn gestegen van ongeveer 500 euro in 1998 tot 660 euro in 2004. Corrigeren we deze groei echter voor de inflatie, dan blijft een groei over van 590 euro in 1998 tot 660 euro in 2004.³ Correctie voor de groei van het beschikbare huishoudensinkomen doet de woonlastenstijging verder afnemen, en gecorrigeerd voor de groei van het bruto binnenlands product (BBP) is zelfs sprake van een

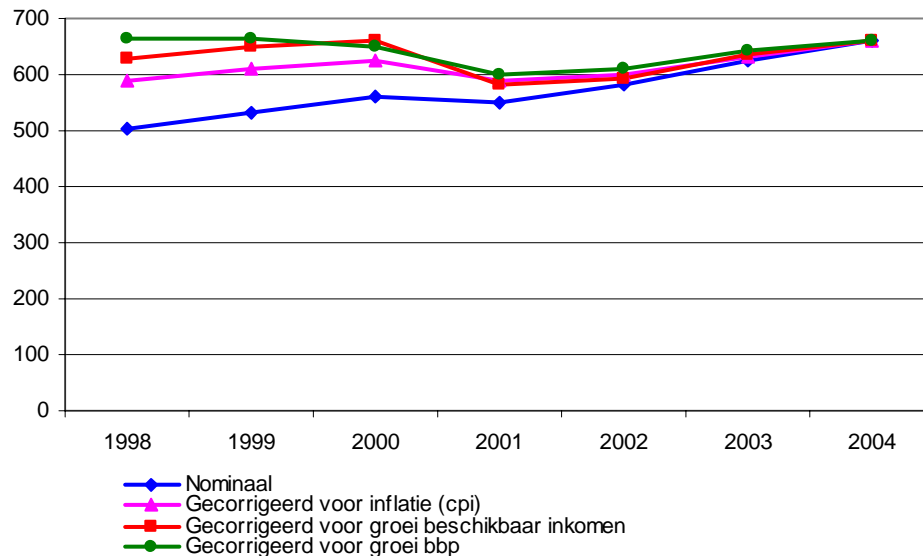
¹ Voor de precieze berekening zie de *Atlas van de lokale lasten 2004*, COELO, Groningen, 2004 (met name blz. 106-107). Bron data: COELO.

² Dit is de periode waarvoor we beschikken over een consistente tijdreeks.

³ Als indicator voor de geldontwaarding maken we hier gebruik van de consumentenprijsindex (CPI). Deze geeft de prijsstijging aan van een mandje met goederen en diensten die door een gemiddeld huishouden worden geconsumeerd. Gemeenten hebben met andere uitgaven te maken dan consumenten. Een 'gemeentenprijsindex' wordt echter niet gepubliceerd. Bron CPI: bijlage A6 *Centraal Economisch Plan 2004* (beschikbaar op www.cpb.nl (downloadable data)).

lichte daling van de gemeentelijke woonlasten (van 664 euro in 1998 tot 660 euro in 2004).⁴

Figuur 1
Ontwikkeling gemiddelde woonlasten
meerpersoonshuishouden (euro)



2.3. Woonlastenstijging als inflatieaanjager?

Soms wordt de suggestie gewekt dat de stijgende gemeentelijke woonlasten een factor van belang zijn bij de totstandkoming van de inflatie. Dat is een overdreven voorstelling van zaken. Het gezamenlijke gewicht van de OZB, het rioolrecht en de reinigingsheffingen in de consumentenprijsindex bedraagt 1,2 procent.⁵ Dat wil zeggen dat een verdubbeling van de gemeentelijke woonlasten de inflatie verhoogt met 1,2 procentpunt. (Ter vergelijking: voor elektriciteit gaat het om 1,6 procentpunt en voor gas om 2,0 procentpunt.) De gemiddelde jaarlijkse woonlastenstijging bedroeg in de jaren 1998-2004 4,6 procent. Dat betekent dat de inflatie zonder woonlastenstijging 0,05 procentpunt lager was geweest. Op een inflatieniveau van 2 à 3 procent is dit verwaarloosbaar.

2.4. Spreiding gemeentelijke woonlasten

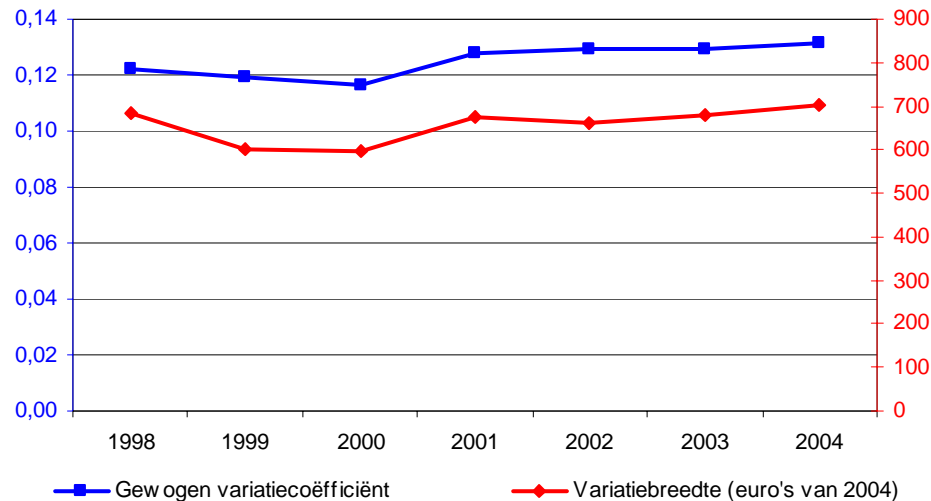
Er bestaan diverse maatstaven voor de spreiding van een verdeling. Het gemakkelijkst te begrijpen is wellicht de variatiebreedte. Dit is het verschil tussen de hoogste waarde en de laagste waarde. Figuur 2 laat zien dat de variatiebreedte

⁴ Mutatie nominaal beschikbaar inkomen modaal. Bron: bijlage A6 bij het *Centraal Economisch Plan 2004* (downloadable data www.cpb.nl). Bron BBP: t/m 2002 uit bijlage A2 *Centraal Economisch Plan 2004* (beschikbaar op www.cpb.nl (downloadable data)). Daarna uit de tabel middelen en bestedingen van het *Centraal Economisch Plan 2004*, Centraal Planbureau, Den Haag, 2004.

⁵ Bron: CBS (Statline).

van de gemeentelijke woonlasten zich de afgelopen periode heeft bewogen nabij de 700 euro (omgerekend in prijzen van 2004 aan de hand van de consumentenprijsindex). Alleen in 1999 en 2000 bevond de variatiebreedte zich op een wat lager niveau.

Figuur 2
Spreiding gemeentelijke woonlasten
meerpersoonshuishouders



Het nadeel van de variatiebreedte als spreidingsmaatstaf is dat alleen de hoogste en de laagste waarde in beschouwing worden genomen. Die hoeven geen representatief beeld te geven van de gehele verdeling. De variatiecoëfficiënt geeft een beter beeld van de spreiding, omdat deze wordt berekend aan de hand van alle waarden. De variatiecoëfficiënt is de standaardafwijking gedeeld door het gemiddelde. Bij de berekening van deze coëfficiënt zijn de gemeenten gewogen naar inwonertal. Hiermee wordt onder meer voorkomen dat gemeentelijke herindeling van invloed is op de ontwikkeling van deze indicator.

Uit figuur 2 blijkt dat de variatiecoëfficiënt aanvankelijk daalde, maar in 2001 op een wat hoger niveau kwam te liggen. De laatste jaren beweegt de variatiecoëfficiënt zich rond de 0,13. Dit betekent dat de woonlasten in slechts vijf procent van de gemeenten meer dan een kwart afwijken van het gemiddelde.⁶

2.5. Gemeentelijke en andere bijkomende woonlasten

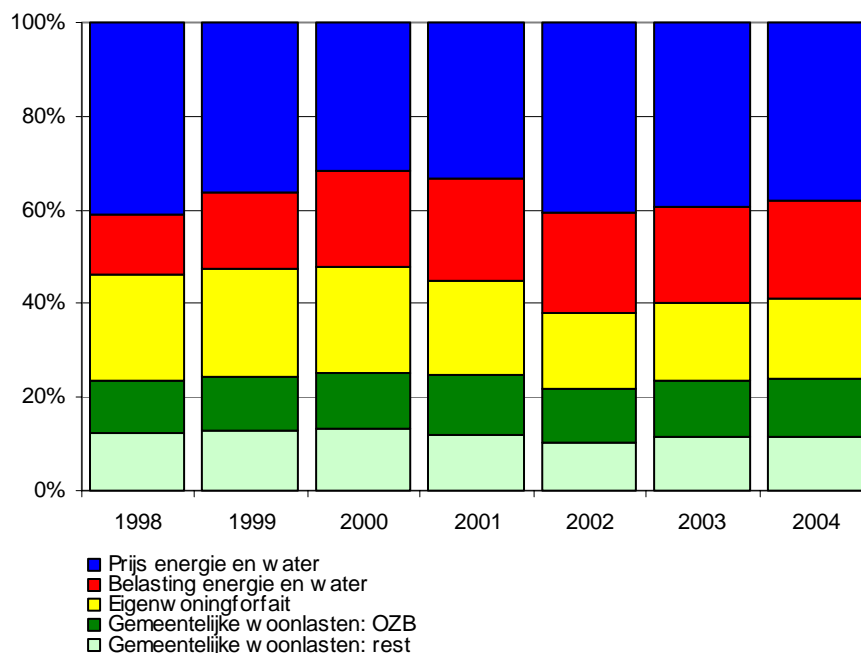
Gemeentelijke woonlasten zijn bijkomende woonlasten, in de zin dat ze bovenop de kosten van de woning zelf (huur of rente- en onderhoudskosten) komen. Ze bestaan uit de kosten van enkele direct met wonen samenhangende voorzieningen (riolering, afvalverwijdering) en uit de kosten van activiteiten die op meer indirecte wijze bijdragen aan het woongenot (van wegenonderhoud tot bibliotheekexploitatie). In deze paragraaf vergelijken we – zonder naar

⁶ Bij een normale verdeling ligt vijftennegentig procent van de waarnemingen minder dan twee keer de standaarddeviatie van het gemiddelde af.

volledigheid te streven - de gemeentelijke woonlasten met enkele andere belangrijke bijkomende woonlasten, namelijk het eigenwoningforfait (voorheen huurwaardeforfait) in de inkomstenbelasting, en de kosten van gas, elektriciteit en water. Die laatste kosten splitsen we uit in de netto kosten van energie en water en in de belasting hierop: energiebelasting (voorheen regulerende energiebelasting), belasting op grondwater, belasting op leidingwater en BTW.

Figuur 3 laat zien dat het aandeel van de gemeentelijke woonlasten in de bijkomende woonlasten de laatste zeven jaar niet wezenlijk is veranderd.⁷ In 1998 bedroeg dit aandeel 23,4 procent en in 2004 23,8 procent. In dat laatste jaar maken de kosten van energie en water 38 procent uit van de bijkomende woonlasten, de belasting op energie en water 21 procent en het eigenwoningforfait 17 procent.

Figuur 3
Bijkomende woonlasten, meerpersoonshuishouden
(aandeel in procenten)



Het bedrag dat gemiddeld wordt betaald aan belastingen op energie en water is in de beschouwde periode zeer sterk gestegen (80 procent, gecorrigeerd voor inflatie, zie figuur 4).⁸ Dit is het gevolg van de keuze het belastingstelsel te

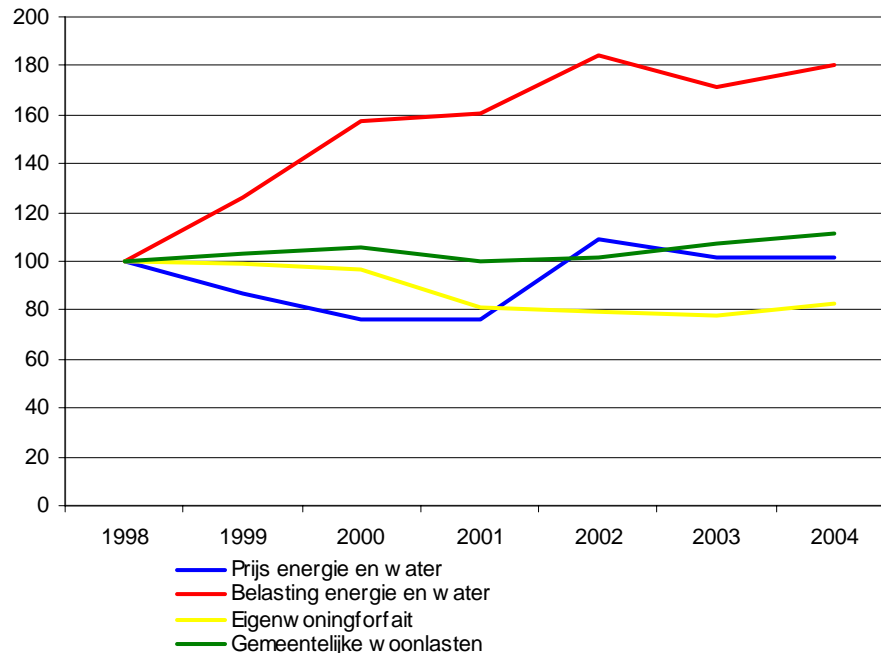
⁷ Tussenwoning met in de gemeente geldende gemiddelde woningwaarde, cv op gas, drie personen, modaal inkomen, gemiddeld energie en waterverbruik, gemiddelde energie- en watertarieven. Eigen berekening op basis van gegevens van het CBS, NIBUD, het ministerie van Financiën, VEWIN, NIPO en COELO. Er zijn natuurlijk altijd nog andere bijkomende woonlasten te bedenken (zoals waterschapslasten). We beperken ons hier tot de belangrijkste.

⁸ Zie vorige voetnoot.

“vergroenen”. De netto kosten van energie en water fluctueren zonder een duidelijke trend te vertonen.

Het eigenwoningforfait is bij een modaal inkomen in 2001 gedaald doordat het marginale belastingtarief voor die inkomensgroep toen is verlaagd. Toch is deze woonlastencomponent nog steeds aanzienlijk (ruim veertig procent) groter dan de OZB (figuur 3). De gemeentelijke woonlasten vertonen geen duidelijke trend.

Figuur 4
Bijkomende woonlasten, meerpersoonshuishouden
(index, 1998 = 100; gecorrigeerd voor inflatie)



2.6. Aandeel gemeentebelastingen in totale belasting- en premieopbrengst

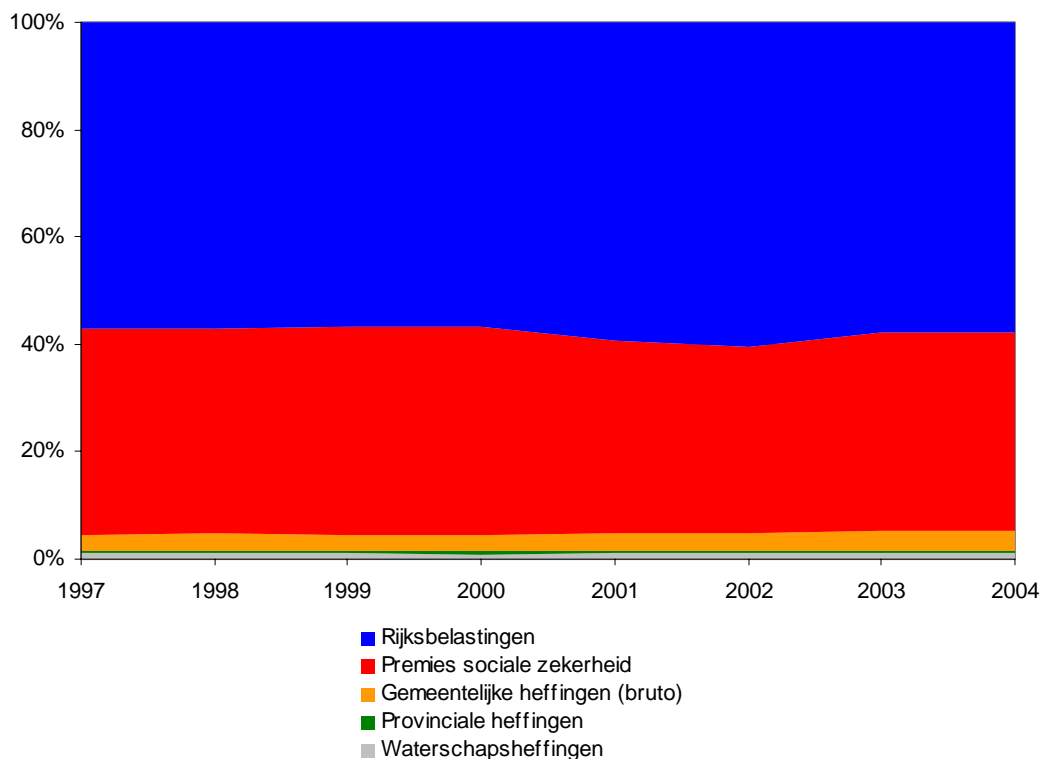
Figuur 5 laat zien dat de opbrengst van de gemeentelijke heffingen (belastingen en retributies) een zeer bescheiden deel uitmaakt van de totale belasting- en premieopbrengst.⁹ Het aandeel neemt in de beschouwde periode toe van 3,2 procent tot 3,8 procent. Voor een deel hangt deze toename samen met de gestegen kosten van riolering en reiniging (mede als gevolg van strengere regelgeving door het Rijk).

In werkelijkheid is de toename kleiner geweest dan de figuur laat zien, doordat geen rekening is gehouden met de toegenomen kwijschelding. De figuur laat de bruto opbrengst zien van de gemeentelijke heffingen, dus vóór aftrek van Zalmsnip en kwijschelding. Doordat het lokale kwijscheldingsbeleid vooral na

⁹ Eigen berekening op basis van Miljoenennota's, bijlage A10 bij het *Centraal Economisch Plan 2004* (www.cpb.nl, downloadable data) en gegevens verkregen van het CBS.

1997 een hoge vlucht heeft genomen¹⁰ ligt de feitelijke opbrengst in meer recente jaren wat lager dan de figuur aangeeft.¹¹ Van de netto opbrengst bestaat helaas geen tijdreeks.

Figuur 5
Het belang van de gemeentelijke woonlasten in de totale belasting- en premieopbrengst (procenten van totaal)



2.7. Conclusie

De gemiddelde gemeentelijke woonlasten zijn in de jaren 1998-2004 niet (na correctie voor de groei van het BBP) of nauwelijks (na correctie voor inflatie of inkomensgroei) toegenomen. De spreiding in deze lasten tussen gemeenten, gemeten met de variatiecoëfficiënt, fluctueert in deze jaren tussen 0,12 en 0,13. Dit betekent dat de woonlasten in slechts één op de twintig gemeenten meer dan een kwart boven of onder het gemiddelde liggen. De bijdrage van de stijging van de gemeentelijke woonlasten aan de inflatie was verwaarloosbaar. Het aandeel van de gemeentelijke woonlasten in de bijkomende woonlasten (energie, water, belasting) is in de beschouwde periode niet veranderd en schommelt tussen 23 en 24 procent. Het aandeel van de gemeentelijke heffingen is sinds 1997 geleidelijk

¹⁰ Zie M. Allers en S. Schrantee, *Gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid en armoedeval*, Elsevier, Den Haag, 2000.

¹¹ Ook het Rijk kent een kwijtscheldingsbeleid, maar omdat de daaraan verbonden inkomensstoets veel strenger is dan die bij decentrale overheden is het kwijtscheldingsbedrag verwaarloosbaar.

opgelopen van 3,2 procent tot 3,8 procent van de totale belasting- en premieopbrengst. Deze stijging hangt deels samen met de toegenomen kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en met de gestegen kosten van riolering en afvalinzameling en -verwerking.

3. Ontwikkeling OZB-tarieven 1997-2004

3.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk zagen we dat de ontwikkeling van de gemeentelijke woonlasten of de gemeentelijke belastingopbrengst als geheel niet uitbundig is geweest. In dit hoofdstuk spitsen we de analyse toe op de OZB-tarieven.¹² In welke mate hebben gemeenten deze tarieven verhoogd? Hoe verschilt deze ontwikkeling tussen gemeenten?

De OZB-tarieven uit de periode 1997-2004 kunnen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken, omdat deze periode verschillende waarderingstijdvakken omvat.¹³ Elk waarderingstijdvak kent een ander peiljaar voor de waarde van de onroerende zaken, de grondslag van de OZB. Hoe later het peiljaar, hoe hoger de waarde en hoe lager het voor een bepaalde opbrengst benodigde tarief. Bij aanvang van het in 2001 begonnen waarderingstijdvak zijn de OZB-tarieven zodanig verlaagd dat de hertaxatie macro gezien niet tot een opbrengststijging heeft geleid.¹⁴ Gemeenten waar woningen sterker dan gemiddeld in waarde stegen hebben hun tarieven sterker kunnen verlagen dan andere gemeenten. Daarom beschouwen we hier niet de ontwikkeling van de OZB-tarieven zelf, maar de ontwikkeling van die tarieven gecorrigeerd voor de mutatie van de gemiddelde woningwaarde binnen elke gemeente.¹⁵

3.2. Tariefontwikkelingen

Figuur 6 geeft een overzicht van de tariefontwikkelingen. In het linkerplaatje is te zien dat 37 procent van de gemeenten het OZB-tarief voor woningen jaarlijks gemiddeld tussen de nul en de vijf procent heeft verhoogd. 50 procent paste een jaarlijkse verhoging van vijf à tien procent toe, en elf procent een jaarlijkse verhoging van tien à vijftien procent. Gemiddeld bedroeg de jaarlijkse tariefstijging 5,2 procent. Doordat (bijna) alles elk jaar duurder wordt zeggen deze cijfers echter niet zoveel.

¹² Waar in dit rapport wordt gesproken over OZB-tarieven worden de tarieven voor woningen bedoeld. De openbare discussie richt zich met name op deze belasting. Bovendien ontbreekt het bij de sector niet-woningen aan cijfermateriaal om de tarieven te corrigeren voor waardeverandering. Een analyse van de OZB-tarieven voor niet-woningen valt buiten het kader van dit onderzoek.

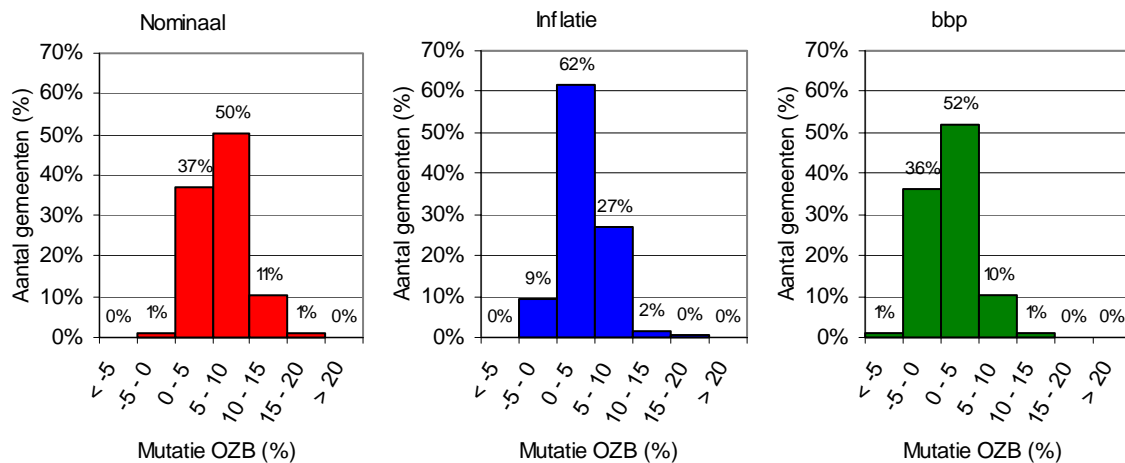
¹³ De periode 1997-2004 is gekozen omdat hiervoor gegevens beschikbaar zijn.

¹⁴ Zie M.A. Allers en S. Schrantee, *Atlas van de lokale lasten 2001*, Groningen, 2001, blz. 12-14.

¹⁵ Op basis van de gemeentelijke indeling van 2004. Voor gemeenten die na 1997 zijn heringedeeld zijn voor de jaren vóór herindeling gewogen gemiddelden gebruikt van de gemeenten waaruit zij zijn voortgekomen. Bron OZB-tarieven: COELO; bron gemiddelde woningwaarde: CBS (Statline). De gemiddelde woningwaarden voor 1997 zijn eerst gecorrigeerd voor de verschillende peiljaren die toen in verschillende gemeenten werden gehanteerd.

Gecorrigeerd voor geldontwaarding heeft negen procent van de gemeenten het tarief jaarlijks gemiddeld verlaagd (middelste plaatje figuur 6). 62 procent van de gemeenten verhoogde het tarief met minder dan vijf procent, en 27 procent van de gemeenten met vijf à tien procent. Een gemiddelde jaarlijkse verhoging van meer dan tien procent komt bij twee procent van de gemeenten voor. Voor inflatie gecorrigeerd steeg het gemiddeld tarief jaarlijks met 2,5 procent.

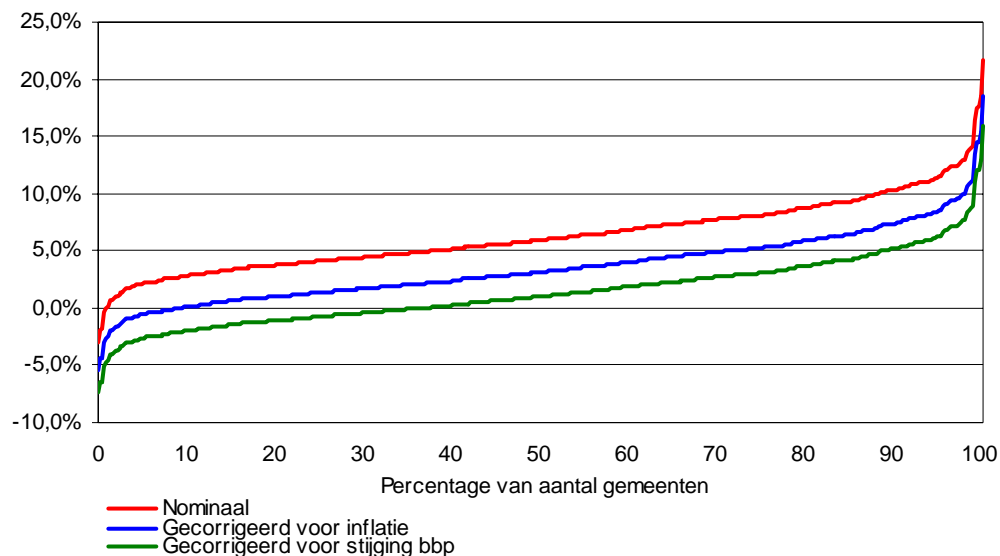
Figuur 6 Frequentieverdeling van de gemiddelde jaarlijkse stijging van het OZB-tarief voor woningen tussen 1997 en 2004: nominaal, gecorrigeerd voor de stijging van de consumentenprijsindex en gecorrigeerd voor de groei van het BBP.



Inflatie is niet de enige factor die de gemeentelijke uitgaven in euro's gemeten opstuwet. Een andere factor is de economische groei, die zorgt dat er meer middelen beschikbaar komen, waarvan een deel voor overheidsuitgaven wordt benut. Overheidsuitgaven en -inkomsten worden daarom vaak gerelateerd aan het bruto binnenlands product (BBP). Het meest rechtse plaatje in figuur 6 laat zien dat 37 procent van de gemeenten hun tariefontwikkeling lieten achterlopen bij de groei van het BBP. Ruim de helft van de gemeenten (52 procent) kende gecorrigeerd voor de BBP-groei een jaarlijkse tariefverhoging van minder dan vijf procent; in elf procent van de gemeenten steeg het voor BBP-groei gecorrigeerde tarief meer dan vijf procent. De voor BBP-groei gecorrigeerde gemiddelde jaarlijkse tariefstijging bedroeg 0,3 procent.

Figuur 7 laat het bovenstaande nogmaals zien, maar nu op een manier die de spreiding van de tariefontwikkeling beter laat uitkomen. Duidelijk is te zien dat deze spreiding een vrij vlak verloop kent, met uitzondering van de onderkant en de bovenkant van de verdeling, waar de lijnen afbuigen. Dit wijst op uitschieters aan de boven- en onderkant. In het volgende hoofdstuk concentreren wij de analyse op de gemeenten met de hoogste en de laagste tariefstijgingen.

Figuur 7
Gemiddelde jaarlijkse stijging OZB-tarief woningen, 1997-2004
(gecorrigeerd voor stijging gemiddelde woningwaarde)



3.3. OZB als inflatieaanjager?

Sommigen vrezen dat de stijgende OZB-tarieven de inflatie opstuwten. Dat is enigszins overdreven. Het gewicht van de OZB in de consumentenprijsindex bedraagt 0,398 procent.¹⁶ Dat wil zeggen dat een verdubbeling van de OZB de inflatie verhoogt met circa 0,4 procentpunt. De gemiddelde jaarlijkse tariefstijging bedroeg in de jaren 1997-2004 5,2 procent. Dat betekent dat de inflatie zonder woonlastenstijging 0,02 procentpunt lager was geweest. Op een inflatieniveau van 2 à 3 procent is dit volstrekt verwaarloosbaar.

3.4. Conclusie

Gecorrigeerd voor inflatie daalden de OZB-tarieven in negen procent van de gemeenten in de periode 1997-2004. In 62 procent van de gemeenten bedroeg de gemiddelde jaarlijkse stijging gecorrigeerd voor inflatie minder dan vijf procent. In 37 procent van de gemeenten bleef de stijging van de OZB-tarieven achter bij de BBP-ontwikkeling. 52 procent van de gemeenten verhoogden de tarieven gecorrigeerd voor BBP-groei met minder dan vijf procent.

De spreiding van de ontwikkeling van de OZB-tarieven in gemeenten kent een vrij vlak verloop. Aan de onderkant en aan de bovenkant van de verdeling zit een beperkt aantal uitschieters.

De bijdrage van de OZB-tariefstijgingen aan de inflatie was in de jaren 1997-2004 verwaarloosbaar klein.

¹⁶ Stand april 2004. Bron: CBS (Statline).

4. Achtergronden bij de hoogste en de laagste tariefmutaties

4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk bleek dat de spreiding van de ontwikkeling van de OZB-tarieven in gemeenten een vrij vlak verloop kent. Alleen aan de boven- en aan de onderkant van de verdeling zijn grotere afwijkingen te zien. In dit hoofdstuk richten wij ons op deze gemeenten, die hun tarieven het meest respectievelijk het minst hebben verhoogd. We gaan na of de kenmerken van die gemeenten een verklaring kunnen bieden voor de geconstateerde tariefontwikkeling, en we rapporteren welke redenen de betrokken gemeenten zelf geven. We onderzoeken niet alleen de gemeenten die dit jaar een afwijkende tariefontwikkeling laten zien, maar ook gemeenten die sinds 1997 een grote tariefstijging hebben gekend.

4.2. Sterke tariefverhoging 2004

KENMERKEN GEMEENTEN

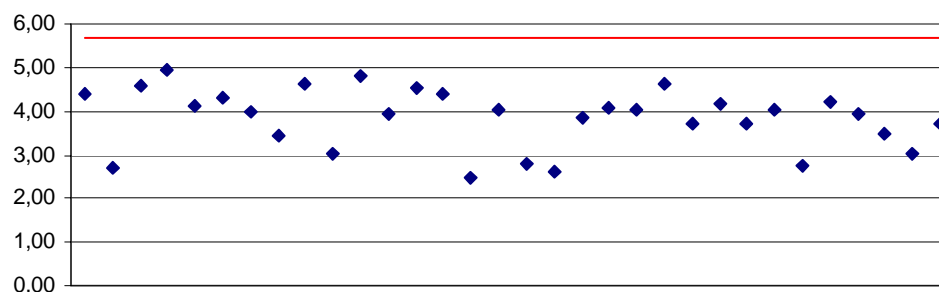
In 2004 hebben 32 gemeenten hun OZB-tarief met meer dan 15 procent verhoogd (niet gecorrigeerd voor inflatie). Deze gemeenten staan vermeld in tabel 1. De tariefstijging is het hoogst in Blaricum (66 procent). 21 van deze 32 gemeenten kennen bovengemiddeld hoge woonlasten (kolom 3; rode achtergrond).

Eerste gaan we na of de sterke tariefverhoging in deze gemeenten eenmalig is, of dat ook in de afgelopen jaren het OZB-tarief sterk is verhoogd. Kolom 4 van tabel 1 laat de gemiddelde jaarlijkse tariefmutatie zien voor de periode 1997-2004 (niet gecorrigeerd voor inflatie). Zonder uitzondering geldt dat het OZB-tarief in de betrokken gemeenten ook de afgelopen jaren sterk (meer dan gemiddeld) is verhoogd (rode achtergrond). Het gaat dus niet om een éénmalige ontwikkeling.

Een mogelijke verklaring voor de grote tariefstijging in 2004 zou kunnen zijn dat het tarief in deze gemeenten laag is, zodat een op zich geringe tariefverhoging door een noemereffect procentueel hoog uitvalt. Kolom 5 en figuur 8 laten zien dat dit inderdaad zo is. Alle gemeenten met een sterke tariefstijging van 2003 op 2004 kenden in 2003 een tarief dat onder het landelijke gemiddelde lag.

Figuur 8

OZB-tarief woningen 2003 van gemeenten met de grootste tariefstijging in 2004 (kolom 5 van tabel 1)



De rode lijn geeft het landelijke gemiddelde weer

Tabel 1 Kenmerken gemeenten met een sterke tariefverhoging OZB 2004

Getallen tegen een blauwe achtergrond liggen onder het landelijke gemiddelde, getallen tegen een rode achtergrond liggen daar boven.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Stijging OZB-tarief woningen 2003-2004	Woonlasten meerpersoonshuishouden	Gemiddelde jaarlijkse stijging OZB-tarief woningen 1997-2004	OZB-tarief woningen 2003	Stijging tarief reinigingsheffing meerpersoonshuishouden	Stijging tarief rioolrecht meerpersoonshuishouden	Jaren artikel 12	Jaar gemeentelijke herindeling	Gemiddelde woningwaarde	Herverdeelffect nieuwe Fwv (1997 + 2001), euro per inwoner	Herverdeelfeffect eigeninkomstenmaatschap (euro per inwoner)	Tariefmutatie die mogelijk is als eigeninkomstenmaatschap wordt afgeschaft	Gemiddelde jaarlijkse stijging OZB-tarief woningen 1997-2004 gecorrigeerd voor eigeninkomstenmaatschap
Lith	15,3%	888	12,4%	4,38	0%	8%			190.000	-8	-35	-17%	9%
Putten	15,6%	509	12,6%	2,70	7%	14%			197.000	-33	-51	-40%	5%
Tholen	15,7%	636	8,9%	4,59	10%	14%			101.000	-6	24	20%	12%
Vlist	15,8%	950	6,2%	4,95	20%	1%			189.000	-19	-41	-18%	3%
Bodegraven	15,8%	762	8,9%	4,11	4%	15%			159.000	-16	-33	-19%	6%
Sint-Anthonis	16,2%	766	12,5%	4,32	5%	10%			176.000	-114	-30	-16%	10%
Borculo	16,3%	677	6,2%	4,00	0%	9%			136.000	15	0	0%	6%
Westvoorne	16,8%	797	8,2%	3,45	8%	3%			201.000	-35	-73	-44%	0%
Losser	17,1%	692	11,5%	4,61	8%	10%			137.000	21	-14	-9%	10%
Nunspeet	17,2%	597	12,4%	3,03	0%	4%			177.000	-29	-36	-27%	7%
Rijswijk	17,3%	632	5,6%	4,79	7%	2%			120.000	-75	-36	-15%	3%
Wijdemeren	17,5%	800	8,0%	3,95	3%	3%		2002	217.000	-55	-96	-44%	-1%
Haaren	17,9%	1.049	13,8%	4,52	7%	14%			209.000	-68	-58	-28%	9%
Nederweert	18,0%	732	17,6%	4,38	1%	6%			168.000	-73	-33	-17%	14%
Didam	18,9%	549	7,9%	2,49	26%	5%			162.000	12	-24	-23%	4%
Mill en Sint Hubert	19,3%	716	8,7%	4,05	-2%	0%			179.000	-72	-36	-22%	5%
Noordwijkerhout	19,4%	671	6,6%	2,79	4%	9%			180.000	-21	-60	-44%	-2%
Oudewater	19,9%	601	7,9%	2,61	0%	2%			170.000	-10	-33	-27%	3%
Castricum	20,3%	740	5,9%	3,84	6%	6%		2002	174.000	-18	-47	-27%	1%
Oldebroek	22,0%	650	17,6%	4,09	5%	7%			160.000	-2	-25	-16%	15%
Bleiswijk	22,0%	786	10,9%	4,04	2%	1%			163.000	-79	-45	-23%	7%
Warmond	22,9%	1.025	9,8%	4,63	11%	100%			220.000	27	-90	-31%	4%
Zoeterwoude	23,1%	798	7,3%	3,73	13%	168%			180.000	-103	-86	-28%	2%
Hunsel	24,8%	797	10,9%	4,16	16%	16%			159.000	-1	-32	-18%	8%
Katwijk	24,9%	563	14,2%	3,70	-20%	16%			159.000	-9	-33	-20%	11%
Scherpenzeel	25,0%	651	10,8%	4,04	0%	17%			165.000	-1	-40	-24%	7%
Dinxperlo	25,0%	512	7,0%	2,76	2%	7%			149.000	25	-27	-23%	3%
Ubbergen	25,1%	754	9,2%	4,23	-2%	4%			157.000	-2	-23	-12%	7%
Halderberge	25,1%	753	6,1%	3,95	7%	10%		1997	156.000	9	-33	-19%	3%
Graft-De Rijp	27,6%	584	6,9%	3,48	0%	33%			172.000	38	-39	-25%	3%
Baarn	29,7%	660	7,7%	3,03	0%	10%			191.000	-28	-72	-39%	0%
Blaricum	66,5%	1.112	18,5%	3,73	3%	9%			360.000	-113	-205	-42%	10%
Landelijk gemiddelde	4,6%	660	5,2%	5,67	5%	6%			134.000	0	0	0%	4,6%

Een andere mogelijke verklaring van de sterke tariefverhoging zou kunnen liggen in tegengestelde mutaties in het tarief voor rioolrecht of reinigingsheffing (afvalstoffenheffing of reinigingsrecht). Het komt wel eens voor dat een gemeente een van deze heffingen sterk verlaagt of zelfs afschaft, en de riolering of de reiniging voortaan (deels) uit de OZB-opbrengst bekostigt. Kolommen 6 en 7 van tabel 1 laten echter zien dat dit in 2004 niet aan de orde is.¹⁷ Van de betrokken gemeenten verlaagt dit jaar alleen Katwijk het rioolrecht of de reinigingsheffing met meer dan twee procent. Katwijk verlaagt eenmalig de reinigingsheffing om een gunstig financieel resultaat over 2002 terug te geven aan de burger.

Gemeenten moeten hun OZB-tarieven soms verhogen om in aanmerking te komen voor de artikel 12-status. Bij geen van de gemeenten in tabel 1 was dit echter het geval (kolom 8).

Ook gemeentelijke herindeling wordt wel eens genoemd als mogelijke verklaring voor gemeentelijke tariefverhogingen. In kolom 9 van tabel 1 is echter te zien dat slechts drie van de 32 gemeenten sinds 1997 bij een herindeling waren betrokken; één in 1997 en twee in 2002.

Wat wel opvalt is dat in 30 van de 32 gemeenten de gemiddelde woningwaarde relatief hoog is (kolom 10).¹⁸ Dit betekent dat deze gemeenten een lagere algemene uitkering krijgen, omdat zij geacht worden zelf meer belastinggeld binnen te kunnen halen. De eigeninkomstenmaatstaf in het verdeelstelsel van de algemene uitkering is in de jaren 1997-2000 geleidelijk ingevoerd. Gemeenten met relatief dure huizen hebben hier niet altijd direct op gereageerd, omdat in veel gevallen reserves aanwezig waren waarop kon worden ingeteerd. Na verloop van tijd moeten echter toch de uitgaven en/of de inkomsten worden aangepast. Dit verklaart hoge tariefstijgingen in sommige gemeenten.

Behalve de introductie van de eigeninkomstenmaatstaf is het verdeelstelsel van de algemene uitkering op nog tal van andere punten aangepast. De eerste fase hiervan is ingevoerd in de jaren 1997-2000, de tweede fase in de jaren 2001-2004. Kolom 11 van tabel 1 laat het totale herverdeeleeffect zien, in euro per inwoner.¹⁹ Op zeven gemeenten na zijn de hier beschouwde gemeenten allemaal nadeelgemeenten. Dit geldt des te sterker wanneer alleen wordt gekeken naar het

¹⁷ Bron rioolrecht en reinigingsheffing: COELO.

¹⁸ Bron: CBS (Statline).

¹⁹ Bron: brief BZK 4 november 1999, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26800B, nr.4, bijlage 7. De bedragen zijn omgerekend naar euro's van 2004 met behulp van de CPI.

herverdeeeffect van de introductie van de eigeninkomstenmaatstaf (kolom 12).²⁰ Op Tholen na zijn alle gemeenten uit de tabel er hierdoor op achteruitgegaan, tot maximaal 205 euro per inwoner per jaar. Dit zal zonder twijfel een tariefopdrijvend effect hebben gehad op de beschouwde gemeenten – zoals ook door de wetgever is bedoeld.

Kolom 13 geeft het percentage waarmee de OZB-tarieven (woningen en niet-woningen) zouden kunnen worden verlaagd wanneer de eigeninkomstenmaatstaf zou worden afgeschaft. In vier van de 32 gemeenten ligt dit percentage boven de veertig. De meest rechtse kolom van tabel 1 geeft de gemiddelde jaarlijkse mutatie van de OZB-tarieven voor woningen in de periode 1997-2004 voor het geval de eigeninkomstenmaatstaf in 2004 was afgeschaft en de OZB-tarieven naar rato verlaagd (in gemeenten met dure woningen) of verhoogd. Vergelijking met kolom 4 onderbouwt dat de eigeninkomstenmaatstaf een aanzienlijke rol heeft gespeeld bij tariefverhogingen in de beschouwde gemeenten. Veertien van de 32 gemeenten laten zo berekend (kolom 14) een benedengemiddelde tariefontwikkeling van de OZB zien, tegenover één gemeente in kolom 4. In slechts vijf van de 32 gemeenten komt de stijging zo nog boven de tien procent uit.

REDENEN VOLGENS GEMEENTEN

Om een volledig beeld te krijgen van de redenen waarom gemeenten de OZB sterk verhogen of juist niet of nauwelijks, zijn de betrokken gemeenten gebeld met de vraag wat de reden is voor de sterke of geringe stijging. In de meeste gemeenten is gesproken met het hoofd van de afdeling Belastingen of iemand met een soortgelijke functie.

De informatie is afhankelijk van wat de ambtenaar kwijt wil en mogelijk niet altijd volledig. De gesprekken zijn telefonisch gevoerd. Het is mogelijk dat men bepaalde zaken vergeet te vertellen. Aangezien een aantal redenen terugkwamen in verschillende gesprekken geeft het onderstaande overzicht wel een idee van de redenen om de OZB te verhogen. De volgende redenen worden gegeven:

- er zijn minder inkomsten
- er zijn meer kosten dan voorheen
- politieke keuzes
- keuzes in het verleden

²⁰ De herverdeeeffecten van de eigeninkomstenmaatstaf zijn berekend door voor 2004 per gemeente de algemene uitkering te vergelijken met de algemene uitkering die zou resulteren als de eigeninkomstenmaatstaf zou worden geschrapt. De laatstgenoemde bedragen zijn berekend door de bedragen per eenheid van de maatstaf OZB (waarde woningen en waarde niet-woningen) op nul te zetten, het gewicht voor de maatstaf woonruimten te verlagen met 66,48 euro (zie M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, COELO, Groningen, 2003, blz. 7, voetnoot 4) en de uitkeringsfactor zodanig te verlagen dat het bedrag voor alle gemeenten samen gelijk blijft. De benodigde gegevens zijn afkomstig uit het bestand “rekenprogramma_prognoses_2004_ev.xls”, dat kan worden gedownload van de website van het ministerie van Financiën (www.minfin.nl, vanaf de hoofdpagina via Ter zake, Gemeente en Provincie, Gemeentefonds, Verdeling).

Dalende inkomsten in 2004

In dertien gemeenten (41 procent) waar de OZB meer dan 15 procent is gestegen werd een lagere algemene uitkering genoemd als reden. Eerder in dit hoofdstuk werd beschreven dat veel gemeenten met een hoge stijging behoren tot nadeelgemeenten. Ook in 2004 valt de algemene uitkering lager uit dan eerder werd voorzien. Een manier om dit te compenseren is het verhogen van de OZB. In zes gemeenten komen deze lagere inkomsten tegelijk met de wens van de gemeenteraad om meer voorzieningen te creëren in de gemeente (een hoger ambitieniveau). Omdat men deze plannen deels door wil laten gaan terwijl er minder inkomsten zijn via het Rijk wordt er voor gekozen om de OZB te verhogen. Er wordt dan tegelijk bezuinigd op andere fronten (bijvoorbeeld de personeelskosten) om de begroting toch rond te krijgen.

Daarnaast melden vier gemeenten dat ze te maken hebben met dalende overige inkomsten (grondverkoop, inkomsten uit beleggingen). Opvallend is dat deze gemeenten alle vier in de top 10 staan als het gaat om de stijging van de OZB-tarieven. De stijging is bij deze vier gemeenten meer dan 23 procent.

“In het verleden is de stijging beperkt is gebleven. Dat kon toen omdat er inkomsten waren uit de verkoop van grond. De inkomsten uit de verkoop van grond zijn veel lager geworden. Dat komt doordat het lastiger is bestemmingsplannen aan te passen. Er is wel vraag naar de grond, maar het is veel lastiger om deze te verkopen.”

Gemeente Hunsel

Stijgende kosten

Gemeenten hebben niet alleen te maken met dalende inkomsten, maar ook met stijgende kosten. Dit kan mede het gevolg zijn van rijksbeleid. Het huidige kabinet heeft er voor gekozen om gemeenten meer uitvoeringstaken te geven. Gemeenten zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand en voor het beheer van schoolgebouwen. Daarnaast noemde een gemeente de invoering van het BTW-compensatiefonds als oorzaak voor de OZB verhoging. Deze brengt kosten met zich mee. Deze kosten worden maar ten dele gedekt via de algemene uitkering. Gemeenten moeten meer doen maar worden daar niet volledig voor gecompenseerd.

Tien gemeenten (31 procent) noemden nieuw eigen beleid als reden van de hogere kosten.

“Er is een aantal bijzondere projecten die erg veel geld kosten en de enige manier om daar voldoende geld voor te krijgen is de OZB verhogen. Het belangrijkste project is de nieuwbouw van scholen. Er zijn in de gemeente vier basisscholen en die moeten op den duur allemaal worden vervangen. Er is wel een beetje uit de reserves geput, maar veel moet uit de verhoging OZB komen”.

Gemeente Oudewater

Andere gestegen kosten komen voort uit het feit dat het Rijk scherper is gaan controleren of en hoe gemeenten hun taken uitvoeren. Dit is een gevolg van de rampen in Enschede en Volendam. De regels rond toezicht en veiligheid zijn mede door deze rampen scherper geworden en er wordt beter toegezien op de naleving er van. Gemeenten die weinig toezicht hielden moeten een traject in gang zetten om zaken op orde te krijgen. Dit kan duur zijn, vooral als kennis extern moet worden ingekocht. Zeven gemeenten (22 procent) noemden verscherping van de regels als reden voor de OZB-verhoging.

“Er is een inspectie geweest van VROM en er moest een traject worden gestart om zaken te verbeteren. Dat kost geld, ook omdat hier externe krachten voor moeten worden aangetrokken. Dat geld moet ergens vandaan komen.”

Gemeente Didam

Een laatste reden voor hogere kosten is dat er een hoger ambitieniveau wordt nagestreefd dan in het verleden. In 2002 zijn er gemeenteraadsverkiezingen geweest. Er zijn gemeenten waar de nieuwe raad een ander ambitieniveau nastreeft dan de vorige raad. Dit werd in negen gemeenten genoemd als een reden waarom de OZB sterk steeg. Zoals eerder besproken werden gemeenten tegelijkertijd geconfronteerd met een lagere algemene uitkering (zie boven).

“Er is in 2002 een vrij ambitieus beleidsprogramma opgesteld. Er is een nieuwe partij in het college. Het vorige college is verweten dat ze alleen praatten en niets deden. Om dat te voorkomen wil het huidige college vooral veel doen en is er dus een ambitieus plan. Om dat te bekostigen is afgesproken de OZB in 2003 te verhogen met 30 procent, 2004 25 procent, etc.”

Gemeente Katwijk

Politieke keuzes en keuzes in het verleden

In de voorgaande paragraaf bleek al dat de verhoging van de OZB kan worden veroorzaakt door lokale politieke keuzes. Als de raad in een gemeente een hoger ambitieniveau nastreeft dan te doen gebruikelijk zal dat vaak resulteren in hogere OZB-tarieven.

De keus om de OZB te verhogen is echter niet altijd het gevolg van het nastreven van een hoger ambitieniveau. Vaak wordt ook genoemd dat in het verleden de OZB laag is gehouden door de raad (in acht gemeenten, 25 procent). Het is politiek aantrekkelijk om de OZB zo min mogelijk te verhogen en de begroting dekkend te maken op andere manieren. Daar maak je je partij populair mee. Het gevolg is dat er in sommige gemeenten lange tijd voor wordt gekozen de OZB niet te verhogen, ook niet wanneer dat bij het gekozen ambitieniveau eigenlijk wel zou moeten. In plaats van een verhoging van de OZB zoekt men naar incidentele middelen. Vooral de algemene reserves worden regelmatig genoemd als tijdelijk dekkingsmiddel (zeven gemeenten, 22 procent. Deze maatregelen bieden echter

geen structurele dekking en gemeenten die een tijd de OZB kunstmatig laag houden moeten na verloop van tijd de tarieven alsnog verhogen.

“De stijging wordt veroorzaakt doordat de afgelopen jaren veel uit de reserves is gehaald. De begroting was eigenlijk de afgelopen jaren niet structureel sluitend. Het OZB-tarief was eigenlijk te laag. De gemeente is door de provincie op de vingers getikt.”

Gemeente Blaricum²¹

Vergelijking andere gemeenten

Vijftien gemeenten gaven naast bovengenoemde redenen ook aan dat men in de gemeente het idee had dat het tarief omhoog kan omdat het laag is in vergelijking met andere gemeenten. De gemeenten vergelijken het tarief in de eigen gemeente met dat van omliggende gemeenten of de provincie, het gemiddelde van Nederland of het rekentarief.

4.3. Tariefontwikkeling 1997-2004

In de vorige paragraaf bleek dat de herverdeel-effecten van het nieuwe verdeelstelsel van de algemene uitkering, dat in de jaren 1997-2004 geleidelijk is ingevoerd, wel eens een aanzienlijke rol zouden kunnen spelen bij de verklaring van hoge tariefstijgingen bij de OZB. Om dit beter te kunnen bekijken zijn in tabel 2 dezelfde gegevens vermeld als in tabel 1, maar dan voor de 35 gemeenten die hun tarieven sinds 1997 sterk (gemiddeld met meer dan acht procent boven de inflatie) hebben laten stijgen. Op drie gemeenten na zijn dit allemaal nadeelgemeenten, en op Eemsmond na liggen de woningwaarden boven het landelijke gemiddelde.²²

Het verbaast dan ook niet dat de eigeninkomstenmaatstaf voor deze gemeenten nadelig uitpakt. Afschaffing van deze maatstaf zou de tarieven in deze gemeenten flink (tot 57 procent, kolom 13) kunnen verlagen. De meest rechtse kolom van tabel 2 geeft aan welk percentage van de gemiddelde jaarlijkse tariefverhoging sinds 1997 kan worden verklaard uit de eigeninkomstenmaatstaf, er van uitgaande dat gemeenten het nadeel van deze maatstaf geheel via de OZB compenseren. Dit “verklaringspercentage” schommelt tussen 13 en 88 (Eemsmond uitgezonderd). In Naarden ligt dit percentage zelfs boven de honderd procent: gecorrigeerd voor de eigeninkomstenmaatstaf is het OZB-tarief daar dus gedaald.

²¹ Dit is niet de enige reden voor de sterke verhoging van de OZB in Blaricum.

²² Eemsmond staat op deze lijst omdat die gemeente in 2001 de afvalstoffenheffing heeft afgeschaft, en de kosten van de reiniging nu uit de OZB-opbrengst bekostigt.

Tabel 2 Kenmerken gemeenten met een sterke tariefverhoging OZB 1997-2004

Getallen tegen een blauwe achtergrond liggen onder het landelijke gemiddelde, getallen tegen een rode achtergrond liggen daar boven.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	Stijging OZB-tarief woningen 2003-2004	Woonlasten meerpersoonshuishouden	Gemiddelde jaarlijkse stijging OZB-tarief woningen 1997-2004	OZB-tarief woningen 2003	Stijging tarief reinigingsheffing meerpersoonshuishouden	Stijging tarief rioolrecht meerpersoonshuishouden	Jaren artikel 12-status	Jaar gemeentelijke herindeling	Gemiddelde woningwaarde	Herverdeelfact nieuwe Fwv (1997 + 2001), euro per inwoner	Herverdelend effect eigeninkomstenmaatstaf (euro per inwoner)	Tariefmutatie die mogelijk is als eigeninkomstenmaatstaf wordt afgeschaft	Gemiddelde jaarlijkse stijging OZB-tarief woningen 1997-2004 gecorrigeerd voor eigeninkomstenmaatstaf	Percentage van de tariefstijging dat wordt verklaard door eigeninkomstenmaatstaf
Mook en Middelaar	5,8%	811	10,9%	5,19	7%	3%			190.000	9	-58	-27%	6%	45%
Vught	9,6%	879	11,0%	5,08	25%	9%			191.000	2	-56	-22%	7%	36%
Barendrecht	1,6%	729	11,0%	5,75	6%	2%			158.000	-80	-22	-10%	9%	15%
Naarden	14,4%	747	11,0%	3,34	0%	-15%			244.000	-131	-140	-57%	-2%	116%
Breukelen	2,5%	705	11,1%	4,71	12%	8%			187.000	-50	-63	-31%	5%	52%
Meerlo-Wanssum	9,4%	768	11,1%	4,66	2%	0%			157.000	-39	-39	-22%	7%	34%
Hilvarenbeek	3,3%	804	11,1%	4,27	-3%	11%	1997		181.000	-82	-48	-30%	6%	51%
Nuth	7,0%	709	11,2%	4,72	2%	5%			153.000	-39	-37	-21%	8%	33%
Rozendaal	5,6%	1.015	11,3%	4,48	0%	-6%			318.000	-104	-101	-35%	5%	58%
Voorschoten	4,7%	820	11,4%	5,37	11%	4%			183.000	-59	-65	-29%	6%	46%
Cranendonck	6,0%	663	11,4%	4,48	-2%	4%	1997		175.000	-39	-54	-28%	6%	45%
Losser	17,1%	692	11,5%	4,61	8%	10%			137.000	21	-14	-9%	10%	13%
Eemsmond	3,0%	574	11,5%	12,41	0%	9%			80.000	-51	21	6%	12%	-8%
Alphen-Chaam	7,7%	802	11,9%	4,27	11%	13%	1997		204.000	-123	-67	-34%	5%	54%
Montfoort	9,8%	809	12,0%	5,08	10%	17%			171.000	-50	-47	-23%	8%	35%
Rucphen	11,1%	710	12,1%	4,42	2%	18%			155.000	-41	-27	-17%	9%	25%
Sint-Michielsgestel	6,1%	764	12,2%	4,72	8%	4%			195.000	-29	-53	-30%	7%	45%
Bloemendaal	12,7%	1.030	12,3%	4,55	6%	0%			363.000	-241	-197	-51%	1%	88%
Lith	15,3%	888	12,4%	4,38	0%	8%			190.000	-8	-35	-17%	9%	24%
Nunspeet	17,2%	597	12,4%	3,03	0%	4%			177.000	-29	-36	-27%	7%	40%
Sint-Anthonis	16,2%	766	12,5%	4,32	5%	10%			176.000	-114	-30	-16%	10%	23%
Putten	15,6%	509	12,6%	2,70	7%	14%			197.000	-33	-51	-40%	5%	63%
Edam-Volendam	14,9%	611	12,8%	4,09	4%	0%			149.000	-30	-27	-17%	10%	23%
Renkum	4,3%	793	12,8%	6,96	14%	0%			176.000	-62	-61	-20%	9%	28%
Reusel-De Mierden	2,6%	838	12,9%	5,03	0%	0%	1997		180.000	-63	-42	-22%	9%	30%
Korendijk	10,2%	637	13,0%	4,32	0%	5%			139.000	-40	-14	-10%	11%	13%
Maarn	14,3%	828	13,7%	4,05	0%	48%			217.000	-67	-87	-39%	6%	56%
Haaren	17,9%	1.049	13,8%	4,52	7%	14%			209.000	-68	-58	-28%	9%	38%
Bunnik	9,1%	1.007	14,1%	7,13	1%	0%			185.000	-101	-74	-23%	10%	30%
Katwijk	24,9%	563	14,2%	3,70	-20%	16%			159.000	-9	-33	-20%	11%	25%
Horst aan de Maas	14,0%	745	16,5%	6,13	8%	3%	2001		156.000	-65	-34	-14%	14%	15%
Nederweert	18,0%	732	17,6%	4,38	1%	6%			168.000	-73	-33	-17%	14%	18%
Oldebroek	22,0%	650	17,6%	4,09	5%	7%			160.000	-2	-25	-16%	15%	16%
Blaricum	66,5%	1.112	18,5%	3,73	3%	9%			360.000	-113	-205	-42%	10%	47%
Wassenaar	4,0%	1.094	21,7%	4,99	0%	0%			323.000	-214	-184	-48%	11%	50%
Landelijk gemiddelde	4,6%	660	5,2%	5,67	5%	6%			134.000	0	0	0%	4,6%	0%

Van een aantal gemeenten is bekend dat zij hun belastingtarieven niet meteen bij invoering van de eigeninkomstenmaatstaf hebben verhoogd, maar dat zij eerst een aantal jaren hebben ingeteerd op hun reserves. Omdat het veelal gaat om gemeenten die vóór 1997 een relatief hoge uitkering ontvingen waren soms relatief hoge reserves aanwezig. Interen kan natuurlijk maar een beperkt aantal jaren. Uiteindelijk moet toch de belastingopbrengst worden verhoogd of de uitgaven verlaagd. Het was het expliciete doel van de wetgever dat gemeenten met duur onroerend goed meer belasting gingen heffen, zodat de (nominale) OZB-tarieven naar elkaar toe zouden groeien. Dit naar elkaar toegroeien heeft inderdaad plaatsgehad, en wordt toegejuicht in de jaarlijkse Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen van het ministerie van Financiën.

4.4. Geen of geringe tariefverhoging 2004

KENMERKEN GEMEENTEN

Dit jaar blijft het OZB-tarief in 35 gemeenten achter bij de inflatie.²³ Twee gemeenten verlaagden hun tarief, 15 gemeenten lieten het tarief ongewijzigd en 18 gemeenten verhoogden het tarief met minder dan 1,5 procent (kolom 2 van tabel 3). De helft van deze gemeenten heeft relatief lage woonlasten, de andere helft relatief hoge (kolom 3).

Eerst gaan we na of deze tariefontwikkeling eenmalig is, of dat ook in de afgelopen jaren het OZB-tarief weinig is verhoogd. Kolom 4 van tabel 3 laat de gemiddelde jaarlijkse tariefmutatie zien voor de periode 1997-2004 (niet gecorrigeerd voor inflatie). Voor 20 van de 35 gemeenten geldt dat het OZB-tarief ook de afgelopen jaren weinig (minder dan gemiddeld) is verhoogd (groene achtergrond). Bij de andere 15 gemeenten (rode achtergrond) is het tarief de afgelopen periode juist meer dan gemiddeld gestegen.

Een mogelijke reden voor de geringe tariefstijging in de gemeenten in tabel 3 zou kunnen liggen in een hoog tarief, waardoor een bepaalde verhoging in euro's zich door een noemereffect vertaalt in een klein stijgingspercentage. Kolom 5 van tabel 3 laat zien dat dit niet het geval is: de helft van de gemeenten zit boven het gemiddelde, de andere helft zit er onder.

Voor enkele gemeenten is de verklaring voor de ontwikkeling van het OZB-tarief (deels) te vinden in het invoeren (Wijchen, Oud-Beijerland, Noord-Beveland) of sterk verhogen (Eemnes) van het rioolrecht. Vorden daarentegen halveert het rioolrecht, en laat het OZB-tarief ongewijzigd.

²³ We gaan uit van een verwachte inflatie voor 2004 van 1,5 procent, zoals aan het begin van dit jaar werd verwacht. Inmiddels is deze verwachting naar beneden bijgesteld tot 1,25 procent (*Centraal Economisch Plan 2004*). In mei meldde het CBS dat de inflatie weer opliep (persbericht 6 mei 2004). Dit illustreert hoe lastig het voor gemeenten is om van tevoren in te schatten hoe hoog de inflatie in een bepaald jaar wordt.

Tabel 3 Kenmerken gemeenten met geen of geringe tariefverhoging OZB 2004

Getallen tegen een blauwe achtergrond liggen onder het landelijke gemiddelde, getallen tegen een rode achtergrond liggen daar boven.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
		Stijging OZB-tarief woningen 2003-2004	Woonlasten meerpersoonshuishouden	Gemiddelde jaarlijkse stijging OZB-tarief woningen 1997-2004	OZB-tarief woningen 2003	Stijging tarief reinigingsheffing meerpersoonshuishouden	Stijging tarief rioolrecht meerpersoonshuishouden	Artikel 12-status (laatste jaar)	Jaar gemeentelijke herindeling	Gemiddelde woningwaarde	Herverdeelfactie nieuwe Fwv (1997 + 2001), euro per inwoner	Herverdelend effect eigeninkomenmaatstaf (euro per inwoner)	Tariefmutatie die mogelijk is als eigeninkomenmaatstaf wordt afgeschaft	Gemiddelde jaarlijkse stijging OZB-tarief woningen 1997-2004 gecorrigeerd voor eigeninkomenmaatstaf
Wijchen		-13,4%	637	4,6%	5,84	6%ingevoerd				151.000	-5	-24	-14%	2%
Oud-Beijerland		-10,3%	655	7,3%	7,26	5%ingevoerd				135.000	-37	-23	-10%	6%
Bathmen		0,0%	739	7,1%	5,00	6%	10%			161.000	7	-30	-19%	4%
Duiven		0,0%	611	4,1%	4,11	5%	12%			145.000	-18	-24	-17%	1%
Geldermalsen		0,0%	706	-3,9%	4,20	2%	5%	1998		170.000	-61	-42	-25%	-8%
Gemert		0,0%	697	3,6%	4,18	4%	7%		1997	161.000	-25	-27	-18%	1%
Groenlo		0,0%	716	4,1%	5,60	3%	0%			129.000	54	-5	-3%	4%
Ouderkerk		0,0%	890	5,9%	7,04	1%	11%	2002		148.000	41	-18	-8%	5%
Rotterdam		0,0%	617	2,7%	8,30	7%	6%			84.000	67	104	29%	6%
Scheemda		0,0%	795	4,3%	10,48	9%	7%	1999		89.000	-4	26	10%	6%
's-Gravenhage		0,0%	544	-4,2%	5,89	4%	5%	1997		99.000	108	95	42%	1%
Simpelveld		0,0%	800	9,2%	7,06	0%	13%	2003		134.000	-23	-21	-11%	7%
Son en Breugel		0,0%	714	7,8%	4,43	7%	7%			188.000	-97	-97	-42%	0%
Stede Broec		0,0%	546	0,9%	4,18	4%	5%			114.000	40	17	18%	3%
Vorden		0,0%	547	7,2%	3,08	2%	-50%			167.000	-17	-33	-29%	2%
Wester-Koggenland		0,0%	471	0,7%	2,04	2%	9%			150.000	-39	-26	-41%	-7%
Zelhem		0,0%	663	2,9%	3,33	16%	6%			158.000	-27	-24	-22%	-1%
Amersfoort		0,4%	690	2,9%	7,17	0%	0%			148.000	-37	-11	-4%	2%
Enschede		0,4%	741	3,5%	9,02	9%	11%			96.000	30	35	14%	5%
Moordrecht		0,8%	770	7,6%	6,33	5%	9%			153.000	95	-18	-9%	6%
Dordrecht		0,9%	597	3,5%	6,43	6%	8%			103.000	10	36	18%	6%
Weesp		1,0%	578	3,1%	4,11	0%	29%			132.000	-17	-31	-19%	0%
Eemnes		1,0%	689	8,2%	3,93	9%	100%			191.000	1	-62	-40%	0%
Zoetermeer		1,0%	726	5,5%	8,61	3%	0%			131.000	-64	-10	-3%	5%
Goes		1,1%	561	2,1%	8,19	4%	0%			111.000	15	16	6%	3%
Haarlem		1,1%	619	2,8%	5,42	1%	0%			127.000	-17	11	6%	4%
Kollumerland c.a.		1,1%	594	1,2%	5,29	6%	7%			101.000	50	32	26%	5%
Maarssen		1,2%	568	2,3%	4,20	1%	1%			162.000	-22	-32	-21%	-1%
Kapelle		1,2%	627	5,3%	5,82	11%	29%			118.000	8	-1	-1%	5%
Velsen		1,3%	623	5,6%	5,60	-1%	17%			134.000	-140	-33	-14%	3%
Grave		1,3%	713	9,3%	5,51	2%	2%			146.000	27	-14	-8%	8%
Noord-Beveland		1,4%	560	9,7%	6,50	0%ingevoerd				108.000	-71	-57	-20%	6%
Gouda		1,4%	739	2,2%	6,34	10%	2%	2001		130.000	59	16	7%	3%
Haren		1,4%	719	7,6%	6,32	5%	2%			157.000	-66	-36	-16%	5%
Neede		1,4%	701	6,4%	6,21	5%	9%			131.000	47	-2	-1%	6%
Landelijk gemiddelde		4,6%	660	5,2%	5,67	5%	6%			134.000	0	0	0%	4,6%

Gemeentelijke herindeling lijkt geen rol te spelen. Wel valt het grote aantal ex-artikel 12-gemeenten op (zes van de 35). Gemeenten die een beroep doen op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet omdat zij het financieel niet langer bolwerken zijn verplicht hun tarieven zo nodig te verhogen tot de daarvoor vastgestelde minimumtarieven (het zogeheten toegangskaartje). Nadat de financiën zijn gesaneerd worden de tarieven vaak weer geleidelijk verlaagd, of minder dan de inflatie verhoogd.

Net als bij de gemeenten in tabel 1 (sterke OZB-tariefverhoging in 2004) overheersen weer de nadeelgemeenten (kolom 10), maar hun aantal is wel kleiner: 19 nadeelgemeenten tegenover 16 voordeelgemeenten. Tien gemeenten ondervinden financieel voordeel van de eigeninkomstenmaatstaf, 15 hebben hier nadeel van (kolom 12). Ook dit kan niet verklaren waarom de gemeenten in tabel 3 hun OZB-tarief in 2004 niet of weinig verhogen.

REDENEN VOLGENS GEMEENTEN

Als de OZB niet ten minste met de inflatie wordt verhoogd dan krijgt de gemeente in reële termen minder binnen. We hebben daarom aan de betrokken gemeenten gevraagd waarom er is gekozen om de OZB niet of nauwelijks te verhogen.

In gemeenten waarin de OZB niet is verhoogd is dit vrijwel altijd een puur politieke keuze geweest. In vrijwel al deze gemeenten (maar niet in Wester-Koggenland)²⁴ is voorgesteld om de OZB-tarieven in ieder geval trendmatig te verhogen. De raad heeft vervolgens besloten om de OZB niet te verhogen, maar om dekking te zoeken uit andere middelen. Dit zijn vaak de algemene reserves. Soms wordt gezocht naar mogelijkheden om te bezuinigen. Op den duur zal het besluit om de OZB niet te verhogen meestal niet te handhaven zijn. Eerder zagen we al dat acht gemeenten in 2004 de OZB sterk verhoogden doordat de stijging in het verleden laag was gehouden.

De reden waarom de raad besluit om de OZB niet te verhogen is niet altijd duidelijk. Het kan zijn omdat het goed ligt bij de burgers. Het kan ook zijn dat men vindt dat de gemeente hoge OZB tarieven heeft in vergelijking met andere gemeenten (in de provincie) of landelijk.²⁵ Dit laatste is vooral het geval in (voormalige) artikel 12-gemeenten. Vanwege de artikel 12-status hebben deze gemeenten een tijdlang een hoge OZB gehad. Als de artikel 12-status vervalt kan een gemeente er voor kiezen om de tarieven te verlagen. Gemeenten blijken echter liever niet te kiezen voor een verlaging, maar in plaats daarvan de tarieven niet te verhogen.

²⁴ In Wester-Koggenland zijn de tarieven niet verhoogd omdat dat niet nodig is; er is een overschot op de begroting. Dit komt volgens het sectorhoofd Middelen doordat de gemeente lage personeelskosten heeft. Het aantal formatie plaatsen per 1000 inwoners is laag in vergelijking met de rest van Nederland.

²⁵ Uit onderzoek blijkt dat gemeenten hun tarieven niet te veel willen laten afwijken van de tarieven in naburige gemeenten. Zie M.A. Allers, 'Lokale fiscale beleidsinteractie: apen gemeenten hun burens na?', *Kwartalschrift economie*, jaargang 1, nr. 1, 2004, blz. 26-45.

In 18 gemeenten zijn de OZB-tarieven wel verhoogd, maar minder dan de inflatie (1,5 procent). In deze gemeenten wordt jaarlijks een trendmatige verhoging van de OZB doorgevoerd. Op het moment dat de tarieven voor de OZB worden vastgesteld is echter meestal niet precies bekend wat de inflatie zal zijn voor het betrokken jaar. Daarom wordt naast de trendmatige verhoging indien nodig een correctie toegepast.

4.5. Conclusie

Samenvattend kunnen we stellen dat gemeenten die hun OZB-tarief in 2004 sterk verhogen relatief lage tarieven hadden, zodat de stijging procentueel hoog uitvalt, en financieel nadeel ondervinden van de overgang op het nieuwe verdeelstelsel van de algemene uitkering. Een groot deel van de tariefverhoging in deze gemeenten kan worden verklaard uit de invoering van de eigeninkomstenmaatstaf.

Gemeenten zelf noemen daarnaast nog hogere kosten als oorzaak voor de stijging. Gemeenten hebben meer kosten doordat (1) ze meer taken krijgen toebedeeld door het Rijk; (2) er scherper toezicht wordt gehouden door het Rijk; (3) er soms een hoger ambitieniveau wordt nagestreefd dan in het verleden. Ten slotte zijn gemeenten soms genoodzaakt de OZB in 2004 sterk te verhogen omdat in het verleden de OZB nauwelijks is verhoogd en er in 2004 (doordat de reserves uitgeput raken) een inhaalslag nodig is.

Afgezien van de drie gemeenten die hun OZB-tarief dit jaar verlagen of weinig verhogen in verband met de introductie van een rioolrecht leveren de beschouwde gemeentekennmerken geen verklaring voor de gematigde tariefontwikkeling in de betrokken gemeenten. Vermoedelijk spelen diverse incidentele factoren een rol. Dit vermoeden wordt bevestigd door het feit dat de tariefontwikkeling van deze gemeenten in de periode 1997-2004 over het geheel genomen niet afwijkend is. Uit de telefoongesprekken met deze gemeenten blijkt dat wanneer de tarieven in een gemeente niet worden verhoogd, dit vaak een puur politieke beslissing is. Ondanks een advies om de OZB trendmatig te verhogen besluit de raad om dit niet te doen. In voormalige artikel 12-gemeenten wordt het tarief niet verhoogd omdat de tarieven hoog zijn in vergelijking met andere gemeenten. In gemeenten waar de OZB wel stijgt, maar minder dan de inflatie wordt een correctie toegepast in verband met een verkeerd ingeschat inflatiepercentage in het verleden.

5. Het vliegwieleffect

5.1. Inleiding

Eén van de verklaringen die gemeenten geven voor het (sterk) verhogen van hun OZB-tarieven is een stijging van de uitgaven in verband met tegenvallers of nieuw beleid. Toch stijgen de uitgaven van een gemeente om deze redenen zelden met meer dan enkele procenten. Hoe is het dan mogelijk dat de tarieven sterk moeten worden verhoogd? Dat komt door het zogeheten vliegwieleffect

5.2. Het vliegwieleffect

Het volume van de belangrijkste gemeentelijke inkomstenbronnen is door gemeenten zelf nauwelijks te beïnvloeden. In de praktijk kan eigenlijk alleen het verhogen van de belastingen structureel extra middelen opleveren om tegenvallers op te vangen of om nieuw beleid te bekostigen. De opbrengst van de belastingen maakt minder dan tien procent uit van de gemeentelijke inkomsten (tabel 4). In de ene gemeente is dit wat meer, in de andere wat minder.

Tabel 4 Inkomstenbronnen van gemeenten, 2003 (percentages van totaal)

Heffingen en rechten	7,4
Belastingen	9,7
Algemene uitkering	37,9
Specifieke uitkeringen	45,0

Bron: *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 B nr. 2, blz. 4.

In veruit de meeste gemeenten zijn de enige belastingen waarvan de opbrengst aanzienlijk is de OZB en de parkeerbelasting. Tegenover de opbrengst van de parkeerbelasting staan echter vrij hoge innings- en handhavingskosten. De netto opbrengst van deze belasting blijft dus beperkt. Bovendien kan een sterke tariefverhoging klanten van de middenstand naar buurgemeenten verdrijven, zodat eigenlijk alleen de OZB overblijft.

De opbrengst daarvan bedraagt ruim negen procent van de gemeentelijke inkomsten.²⁶ Dat betekent dat een uitgavenverhoging van één procent gepaard moet gaan met een tariefverhoging van circa 11 procent. Dit wordt wel het vliegwieleffect genoemd.²⁷ Een kleine draai aan het grote tandwiel van de uitgaven geeft een flinke zwieper aan het kleine wiel van de belastingen. Afschaffing van het gebruikersdeel op woningen zal het vliegwieleffect

²⁶ In 2003 3.359 mln euro bruto (bron: CBS), op een totaal aan inkomsten van 35.874 euro (bron: *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 B nr. 2, blz. 4).

²⁷ Dit is een wat misleidende term. Het in de Angelsaksische literatuur gebezigde *gearing* geeft beter aan waar het om gaat: een kleine draai aan een groot tandwiel laat een daaraan gekoppeld klein tandwiel een flink stuk ronddraaien.

aanzienlijk versterken. Als deze heffing in 2003 al afgeschaft was geweest, was toen voor één procent uitgavenverhoging niet een tariefverhoging nodig geweest van 11 procent, maar van 15 procent.

5.3. Een cijfervoorbeeld

Een cijfervoorbeeld kan dit verduidelijken. In april 2004 maakte het ministerie van Financiën bekend dat de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en de Waterschapsbank (NWB) voortaan vennootschapsbelasting moeten gaan betalen. Dat hoefde eerder niet, omdat alle aandelen in overheidshanden zijn. Gevolg van deze maatregel zal zijn dat de betrokken banken minder dividend gaan uitkeren, hogere tarieven gaan rekenen, of een combinatie van beide.

Voor gemeenten zou dit een financieel nadeel opleveren van 38 à 49 mln euro (zie kader).²⁸ Vergeleken met de totale inkomsten van de gemeenten lijkt dit een volstrekt onbetekenend bedrag (0,1 procent van de inkomsten). Als gemeenten deze inkomstenderving compenseren via de OZB dan zullen de tarieven echter alleen al om deze reden met 1,1 à 1,5 procentpunt moeten stijgen (na afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen wordt dit 1,5 à 2,0 procent). Dat is zeker niet verwaarloosbaar vergeleken met een tariefstijging (in 2004) van 4,2 procent.²⁹

5.4. Conclusie

Doordat slechts een zeer klein deel van de gemeentelijke inkomsten afkomstig is uit de eigen belastingopbrengst kan een relatief kleine uitgavenverhoging of een betrekkelijk kleine tegenvaller tot een aanzienlijke tariefverhoging leiden. Na afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen zal dit effect nog sterker zijn.

²⁸ Globale berekening op basis van gegevens uit de jaarverslagen over 2003 van beide banken.

²⁹ Bron: *Atlas van de lokale lasten 2004*, COELO, Groningen, 2004.

Vennootschapsbelasting voor BNG en Waterschapsbank

De BNG behaalde over 2003 een winst van 304 mln euro, de NWB 78 mln euro. Zou hierover vennootschapsbelasting verschuldigd zijn (tarief 35 procent), dan gaat het om respectievelijk 106 mln euro en 27 mln euro. Deze bedragen kunnen ten laste worden gebracht van de aandeelhouders (door verlaging van de uitgekeerde winst; variant 1), de klanten (door verhoging van de (rente)tarieven, variant 2) of een combinatie van beide. Voor beide varianten berekenen we globaal de gevolgen voor gemeenten.

Variant 1. De BNG keert doorgaans 43 procent van de winst uit aan de aandeelhouders (in 2003 werd in verband met het negentigjarige bestaan meer uitgekeerd). We gaan er van uit dat dit zo blijft. (We zouden ook kunnen veronderstellen dat de bank minder winst gaat inhouden. Dan daalt echter de waarde van de aandelen, waardoor we uiteindelijk op dezelfde uitkomst zouden uitkomen als nu.) Dat is 131 mln euro, waarvan 46 procent (61 mln euro) bij de gemeentelijke aandeelhouders terecht komt. In de NWB hebben gemeenten geen aandelen. Als de BNG het belastingbedrag van 106 mln euro in mindering brengt op de uitgekeerde winst, daalt het dividend van 131 mln euro tot 24 mln euro. Gemeenten betalen dan 46 procent van het belastingbedrag, ofwel 49 mln euro.

Variant 2. Het aandeel van gemeenten in de omzet van de NWB bedraagt ruim 35 procent. Wordt de vennootschapsbelasting volledig aan de klanten doorberekend, dan kost dit de gemeenten 10 mln euro. Bij de BNG maken leningen aan gemeenten 26 procent uit van de vaste geldleningen. Doorberekening van de vennootschapsbelasting betekent voor hen een strop van 28 mln euro. Het totaal komt bij deze variant op 38 mln euro. Dit is een conservatieve schatting, omdat bijvoorbeeld nutsbedrijven, deels in handen van gemeenten, ook veel lenen bij de overheidsbanken.

Het ministerie van Financiën heeft aangekondigd dat beide banken in de toekomst meer dividend moeten gaan uitkeren. Of dit gaat gebeuren is nog niet zeker. In beide banken is de Staat de grootste aandeelhouder, maar in geen van beide bezit de Staat een meerderheidsbelang.

6. Samenvatting en conclusies

6.1. Ontwikkeling, spreiding en belang gemeentelijke woonlasten en belastingen

Om te beginnen is in dit rapport nagegaan of de gemeentelijke woonlasten inderdaad zo sterk zijn gestegen als door sommigen wordt gevreesd, hoe de spreiding van deze woonlasten tussen gemeenten is, en wat het relatieve belang is van de gemeentelijke woonlasten en de gemeentelijke belastingopbrengst. De antwoorden zijn geruststellend. De gemiddelde gemeentelijke woonlasten zijn in de periode 1998-2004 niet (na correctie voor de groei van het BBP) of nauwelijks (na correctie voor inflatie of inkomensgroei) toegenomen. De spreiding in deze lastengroei, tussen gemeenten, is beperkt. In slechts één op de twintig gemeenten liggen de woonlasten meer dan een kwart boven of onder het gemiddelde. De stijging van de gemeentelijke woonlasten heeft een verwaarloosbaar effect op de inflatie. Het aandeel van de gemeentelijke woonlasten in de bijkomende woonlasten (energie, water, rijksbelasting) is in de beschouwde periode niet veranderd en schommelt tussen 23 en 24 procent. Het aandeel van de gemeentelijke heffingen in de totale belasting- en premieopbrengst ligt tussen de drie en de vier procent.

6.2. Ontwikkeling OZB-tarieven

Vervolgens is onderzocht in welke mate gemeenten de OZB-tarieven hebben verhoogd, en hoe deze tariefontwikkeling tussen gemeenten verschilt. Ook hier kwamen geen verontrustende zaken boven.

Gecorrigeerd voor inflatie daalden de OZB-tarieven in negen procent van de gemeenten in de periode 1997-2004. In 62 procent van de gemeenten bedroeg de gemiddelde jaarlijkse stijging gecorrigeerd voor inflatie minder dan vijf procent. De voor inflatie gecorrigeerde gemiddelde jaarlijkse tariefstijging bedroeg 2,5 procent.

In 36 procent van de gemeenten bleef de stijging van de OZB-tarieven achter bij de BBP-ontwikkeling. 52 procent van de gemeenten verhoogden de tarieven gecorrigeerd voor BBP-groei met minder dan vijf procent. De voor BBP-groei gecorrigeerde gemiddelde jaarlijkse tariefstijging bedroeg 0,3 procent.

De spreiding van de ontwikkeling van de OZB-tarieven in gemeenten kent een vrij vlak verloop. Alleen aan de onderkant en aan de bovenkant van de verdeling zijn uitschieters te zien: de grootste stijgers en de grootste dalers wijken aanzienlijk af van de hoofdmoot van de gemeenten.

6.3. Achtergronden grootste stijgingen en dalingen OZB-tarieven

Ten slotte is nagegaan welke verklaringen kunnen worden gevonden voor de ontwikkeling van de OZB-tarieven in de gemeenten met de grootste stijging en in die met de grootste daling.

STERKSTE TARIEFVERHOGINGEN

Gemeenten die hun OZB-tarief in 2004 sterk verhogen hadden daarvoor relatief lage tarieven, zodat de stijging procentueel hoog uitvalt. Ook ondervinden zij financieel nadeel van de overgang op het nieuwe verdeelstelsel van de algemene uitkering. Een groot deel van de tariefverhoging in deze gemeenten kan worden verklaard uit de invoering van de eigeninkomstenmaatstaf. Gemeenten zelf noemen daarnaast nog hogere kosten als oorzaak voor de stijging. Gemeenten hebben meer kosten doordat (1) ze meer taken krijgen toebedeeld door het Rijk; (2) er scherper toezicht wordt gehouden door het Rijk; (3) er soms een hoger ambitieniveau wordt nagestreefd dan in het verleden. Doordat slechts een zeer klein deel van de gemeentelijke inkomsten afkomstig is uit de eigen belastingopbrengst kan een relatief kleine uitgavenverhoging of een betrekkelijk kleine tegenvaller tot een aanzienlijke tariefverhoging leiden. Ten slotte zijn gemeenten soms genoodzaakt de OZB in 2004 sterk te verhogen omdat in het verleden de OZB nauwelijks is verhoogd waardoor in 2004 (doordat de reserves uitgeput raken) een inhaalslag nodig is.

TARIEFVERLAGING OF VERHOGING BENEDEN INFLATIENIVEAU

Afgezien van de drie gemeenten die hun OZB-tarief dit jaar verlagen of weinig verhogen in verband met de introductie van een rioolrecht leveren de beschouwde gemeentekennmerken geen verklaring voor de gematigde tariefontwikkeling in de betrokken gemeenten. Vermoedelijk spelen diverse incidentele factoren hierbij een rol. Dit vermoeden wordt bevestigd door het feit dat de tariefontwikkeling van deze gemeenten in de periode 1997-2004 over het geheel genomen niet afwijkend is. Uit de telefoongesprekken met deze gemeenten blijkt dat wanneer de tarieven in een gemeente niet worden verhoogd, dit vaak een puur politieke beslissing is. Ondanks een advies om de OZB trendmatig te verhogen besluit de raad om dit niet te doen. In voormalige artikel 12-gemeenten wordt het tarief vaak niet verhoogd omdat de tarieven al hoog zijn in vergelijking met andere gemeenten. In gemeenten waar de OZB wel stijgt, maar minder dan de inflatie wordt een correctie uitgevoerd in verband met een verkeerd ingeschat inflatiepercentage in het verleden.

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeeffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.
- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Diverse auteurs, *Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

E. Gerritsen en M.A. Allers, *Decentrale Overheden in Balans? Een atlas van de vermogensposities van de decentrale overheden*, April 2001.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar op Internet: www.coelo.nl